
MTA Law Working Papers

2014/09

**Az ügyészségről szóló 2011. évi
CLXIII. törvény és a legfőbb
ügyész, az ügyészek és más
ügyészségi alkalmazottak
jogállásáról és az ügyészi
életpályáról szóló 2011. évi CLXIV
törvény**

Hack Péter

**Magyar Tudományos Akadémia / Hungarian Academy of Sciences
Budapest**

ISSN 2064-4515

<http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Hack Péter*

**Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény és
a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az
ügyészi életpályáról szóló 2011. évi CLXIV törvény**

1. Melyek voltak a legfontosabb tartalmi változások a szabályozásban? Történt-e változása a kétharmadoság tárgykörében?

Az ügyészséget érintő legfontosabb változások nem az Alaptörvény elfogadása után, hanem azt megelőzően 2010. őszén történtek meg. A 2010. évi CXIII. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról, elvi alapon álló indokok nélkül még az alaptörvény koncepciójának kialakítása előtt, érdemi vita nélkül kész helyzetet teremtett az ügyészség alkotmányos jogállása és az általa ellátandó feladatok tekintetében. Ezt a helyzetet megerősítette az Alaptörvény, és az annak nyomán megalkotott 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről és a 2011. CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról.¹

Általánosságban le kell szögezmem, hogy nem értek egyet a kétharmados törvények széleskörű alkalmazásának koncepciójával. Meggyőződésem szerint az egyes intézmények tekintetében a lényeges alkotmányos garanciákat az alkotmányban (alaptörvényben) kell szabályozni, a részletszabályokat pedig egyszerű többséggel elfogadható törvényekben. Kétharmados körben – az alkotmányon kívül – a választási szabályokat, és a Házsabályt lenne érdemes megtartani. Így értelemszerűen nem értek egyet az ügyészségre vonatkozó szabályok sarkalatos törvényi körbe sorolásával sem. Az 1989-1990 közötti alkotmányozási folyamat éppen az alkotmány átmeneti jellege miatt választotta azt a megoldást, hogy egy sor kérdéskör szabályozását minősített többséghez kötötte.

A minősített többséggel való elfogadás, arányos választási rendszerben viszonylag erős garanciát nyújt arra, hogy az adott kérdéskör szabályozása konszenzussal történjen. Az aránytalan választási rendszer esetén azonban ez a garancia sokkal kevésbé érvényesül. A minősített többséggel elfogadandó kérdések széles köre pedig azzal a jár, hogy a politikai pártok erősen érdekeltté válnak a választási rendszer még aránytalanabbá tételében, azért, hogy így szerezzenek kellő számú mandátumot a kétharmados kormányzáshoz.

* Tanszékvezető, habilitált egyetemi docens, ELTE ÁJK.

¹ Az ügyészség helyzetét érintő változásokról részletesen kifejtettem véleményemet HACK Péter: *Az ügyészség alkotmányos helyzete*. In: Drinóczi Tímea, Jakab András (szerk.) *Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011*. Budapest, Pécs, Pázmány Press, 2013. Pp. 181-204. Ebben a cikkben az ott használt érveim összefoglalását végzem el.

Ezen általános észrevételből következik, hogy az ügyészségre vonatkozó szabályozás kiemelését a többségi döntési körben sem tartom helyesnek.

Az ügyészséget vizsgáló nemzetközi szakirodalom az ügyészi szervezetet több ismérv alapján elemzi.² Vizsgálják, hogy az ügyészség kizárólag a büntető igazságszolgáltatásban lát-e el feladatokat (azon belül csak közvádlóként tevékenykedik, vagy a nyomozás során is van szerepe), vagy polgári jogi, és közigazgatási jogi feladatai is vannak-e. Elemezhető a belső szervezeti struktúra (szigorú hierarchia, vagy a bírósággal azonos jogi helyzet), az ügyészség költségvetésének rendje, a legfőbb ügyész alkotmányos helyzete (kormánynak felelős, parlamentnek felelős, vagy független), az egyes ügyészek jogállása (az egyes ügyészek döntési autonómiával rendelkező független igazságszolgáltatási szereplők, vagy a hierarchia részeként utasításoknak engedelmeskedő hivatalnokok), vizsgálható ezzel összefüggésben a legfőbb ügyész és az egyes ügyészek számonkérhetőségének kérdése is.

Az egyes vizsgálható elemek egybevetése alapján azt mondhatjuk, hogy az Alaptörvény hatálybalépése után fennálló ügyészi szervezet lényegi ismérvei (a legfőbb ügyész speciális státusza, az ügyészség merev hierarchián épülő, ugyanakkor demokratikusan csak korlátozottan számonkérhető szervezete és működése) a helyzet lényegét illetően nem térnek el a korábbi jogi helyzettől. Holott a rendszerváltást követően érdemes lett volna megvitatni, hogy a demokratikus államban ki és hogyan alakíthatja az állam büntetőpolitikáját. Lehet azt állítani, hogy a törvényhozás, a jogszabályok megalkotásával – lényegében a büntetőjogi kodifikációval – alakítja a büntetőpolitikát, de nehéz tagadni, hogy a független (de nem feltétlenül politikai befolyástól mentes) ügyészség esetén ennek a büntetőpolitikának a végrehajtása, kikényszerítése erősen kérdésessé válik.

2. Mi volt a célja a változásnak? Amennyiben a hivatalosan hangoztatott célokon kívül más (nem hangoztatott) indok is szerepet játszott, kérjük jelezze azt is.

A változtatás deklarált célja az ügyészi függetlenség megteremtése volt. Ennek a koncepciónak alapelemeit a [3/2004. \(II. 17.\) AB határozat](#) fektette le, amely a legfőbb ügyész indítványára állást foglalt azokban a kérdésekben, amelyek az ügyészség alkotmányos helyzetével, a legfőbb ügyész szerepével összefüggésben merültek fel. A határozat megállapította, hogy a legfőbb ügyész feladatainak ellátása során hozott egyedi döntéséért nem tartozik politikai felelősséggel – az egyébként öt megválasztó – Országgyűlésnek. Így a hozzá intézett interpellációra adott válaszában el nem fogadása nem érinti közjogi helyzetét, és ezért nem vonható felelősségre. A döntés kimondta, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészség nincs alárendelve az Országgyűlésnek. A legfőbb ügyész így sem közvetlenül, sem közvetve nem utasítható valamely meghatározott tartalmú, egyedi döntés meghozatalára vagy megváltoztatására. Az Alkotmánybíróság szerint az

² Promoting Prosecutorial Accountability, Independence, and Effectiveness. Comparative Research (Sofia: Open Society Institute 2008). Jörg Martin JEHL – Marianne WADE: *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe* (Berlin – Heidelberg: Springer 2006).

ügyészség nem önálló hatalmi ág, de önálló alkotmányos szervezet, a legfőbb ügyész pedig az ügyészi szervezet szakmai és nem politikai vezetője. Így az Országgyűlés felé fennálló felelőssége csak a beszámolási, magyarázat- és válaszadási, valamint megjelenési kötelezettsége, illetve Alkotmányban meghatározott feladatai ellátásának kötelezettségét foglalja magában. A legfőbb ügyész alkotmányjogi értelemben vett politikai felelősséggel azonban nem tartozik a parlamentnek. Ebből következően az Országgyűlés a szakmai vagy politikai bizalom megrendülése esetén a legfőbb ügyészt nem mozgathatja el pozíciójából. Az Országgyűlés az ügyészség tevékenységét kétféle módon: az éves legfőbb ügyészi beszámoló, illetve a legfőbb ügyésznek a rendelkező rész szerinti korlátozott válaszadási kötelezettségén keresztül ellenőrzi.³

Álláspontom szerint az Alkotmánybíróság ebben a döntésében nem jogot értelmezett, hanem jogot alkotott. Felvázolta az ügyészi szervezet olyan modelljét, amely nem szerepelt az akkor hatályos alkotmányban, és amelynek kialakítása a törvényhozó, illetve az alkotmányozó hatalom feladata lett volna.

A választásokat követően 2010-ben elfogadott alkotmánymódosításban a Fidesz az általa 20 éven keresztül következetesen képviselt állásponttal szemben nem támogatta az ügyészség kormány alá rendelését.⁴ Az álláspontban bekövetkezett változás természetesen védhető, de a választott megoldás a meghirdetett célokat – mindenekelőtt a függetlenség megteremtését – nem szolgálta. Amennyiben a jogalkotónak az a célja, hogy az ügyészség független és pártatlan szervezetként működjön, akkor a legfőbb ügyész jelölésének és megválasztásának szabályait – a később tárgyalandó nemzetközi sztenderdekkel összhangban – úgy kellett volna alakítani, hogy azok kizárják a politikai befolyás lehetőségét a legfőbb ügyész személyén keresztül. Továbbá meg kellett volna fontolni az egyes ügyészek döntési autonómiájának – a bírókhhoz hasonló személyes függetlenségének – kialakítását. Ebben a körben felül kellett volna vizsgálni az ügyészek hierarchikus alárendeltségének kérdését is.

3. A nevezett célokkal egyetért-e?

A magam részéről inkább a kormány alá rendelt ügyészség – megfelelő garanciákkal kialakított – konvenciójával szimpatizálok, de el tudom fogadni a ténylegesen független, és egyúttal számonkérhető ügyészség gondolatát is. A 2010 óta kialakított – részben fenntartott – helyzettel azonban nem értek egyet. Nem tartom helyesnek, ha a közjogi rendszerben senki által nem ellenőrizhető és nem számonkérhető, sok tekintetben korlátlan hatalommal rendelkező szervezet működjön.

³ Ezeket a pontokat tartja fontosnak a Legfőbb Ügyészség honlapján megemlíteni NÁNÁSI László im. 9. Azt azonban, hogy az Alkotmánybíróság által megfogalmazott „közjogi felelősség” pontosan mit jelent, nehéz megállapítani, hiszen még ha az Országgyűlés nem fogadja el a legfőbb ügyész éves beszámolóját – amit egyébként hosszú éveken keresztül meg sem vitatott –, akkor sincs lehetőség a legfőbb ügyész elmozdítására.

⁴ Természetesen erre indok lehet az, hogy időközben olyan közjogi rendszer épült ki, amelyben a változtatás nem élvezné a közvélemény támogatását, de erről az előterjesztő formálisan nem nyilatkozott, mint ahogy az Alaptörvény vitájában sem derült ki, hogy milyen indokok vezették a nagyobbik kormánypártot korábbi álláspontjának feladására.

„Az ügyészség önálló (originárius), közhatalmat gyakorló, jogalkalmazó alkotmányos intézmény, szabályozásának keretei az Alkotmány jelöli ki. Feladatainak ellátása a jogalanyok (személyek) jogait és kötelességeit érinti és felhatalmazással rendelkezik bizonyos intézkedések kikényszerítésére. Ennek módját alkotmányos hatáskörei és az azok gyakorlását részletesen szabályozó törvények határozzák meg.”⁵

Az Alaptörvény 29. cikke (1) bekezdésének *Magyarország Alaptörvényének negyedik módosítása 21. cikk (1) r) rendelkezése* által módosított szövege alapján: „A legfőbb ügyész és az ügyészség független, az igazságszolgáltatás közreműködőjeként mint közvádoló az állam büntetőigényének kizárólagos érvényesítője. Az ügyészség üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését.”

Az ügyészségi törvényben a jogalkotó kimondja: „3. § (1) Az ügyészség független, csak a törvényeknek alárendelt önálló alkotmányos szervezet.”

Ebben a megfogalmazásban lényeges kérdés, hogy mit jelent az, hogy az ügyészség „csak a törvényeknek alárendelten működik”. Ennek a megfogalmazásnak az egyik fele magától értetődő, nevezetesen: senki, sem a köztársasági elnök, sem a kormány, sem a törvényhozás nem utasíthatja cselekvésre, vagy cselekvéstől való tartózkodásra az ügyészséget. Vagyis a rendelkezés védi az ügyészséget a közvetlen külső behatással szemben. Ugyanakkor nem ad választ a törvény arra, hogy hogyan lehet kikényszeríteni azt, hogy az ügyészség valóban a törvényeknek alárendelten működjön. Más szavakkal, nincs olyan rendelkezés, amely a törvényt védi az ügyészi törvénysértéstől. A törvénynek való alárendeltség azt feltételezi, hogy van olyan szervezet, amely a törvények végrehajtásáról rendelkezik. Amikor az Alaptörvény 26. cikk (1) bekezdésében az szerepel, hogy „a bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve”, akkor egyrészt világos, hogy a jogorvoslati rendszerben a felsőbb szintű bíróságnak van lehetősége felülvizsgálni azt, hogy az adott bíró valóban a törvénynek megfelelő döntést hozta-e. Az ügyészség esetében fontos megjegyezni, hogy itt nem az egyes ügyész kizárólag „törvénynek alárendeltségéről” és ezen keresztül függetlenségéről szól a törvény, hanem az egész ügyészségről, ahol egyfelől vannak esetek, amikor az ügyészi döntés ellen kizárólag a szervezeten belül van helye jogorvoslatnak, és vannak olyan esetek is, amikor az ügyészi döntés ellen egyáltalán nincs helye jogorvoslatnak, vagy bármiféle korrekciónak.⁶

⁵ VARGA Zs. András: A legfőbb ügyész, az ügyészség és az ügyészek jogállásának alkotmányos alapjai. In: Az igazságügyi szervek működése. (Szerk.: Zs. János) HVG-ORAC. Budapest 2007. B2.

⁶ Ilyen eset például az állam sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén a feljelentés elutasítása, a nyomozás megszüntetése, vagy a vád elejtése, amikor nincs helye pótmagánvádnak. Nyilvánvaló, ha az ügyészség a kormánypártok részéről kerül politikai befolyás alá, akkor ez a jogértelmezés nem okoz problémát, viszont a jelenlegi szabályozás nem zárja ki azt a lehetőséget sem, hogy az ügyészség az ellenzék politikai befolyása alá kerüljön, ilyenkor sikeresen tud, akár törvénysértés árán is, megakadályozni eljárásokat.

Az ügyészi szervezetnek a közjogi intézményrendszeren belüli helyét illetően alapvetően három modellt láthattunk. Az európai gyakorlatnak megfelelő, kormánynak alárendelt ügyészség (és ehhez kapcsolódóan az amerikai mintára választott kerületi ügyészi modell), a független ügyészség, amely mind a törvényhozó, mind a bírói hatalomtól független, és a volt szocialista modellből továbbélő parlamentnek alárendelt ügyészség.

A bírói függetlenség alkalmazása az ügyészségre illetve az ügyészekre számos diszfunkció forrása lehet. A jelenleg hatályos eljárási rend mellett, amely széles körben – az egyes jogszabály módosítások által egyre szélesebbre vont körben – lehetővé teszi az ügyész számára, hogy mérlegelés alapján hozzon döntést, egyszerűen értelmezhetetlen a függetlenség tételéből származó azon követelmény, hogy az ügyész csak a törvényeknek van alárendelve. BÁRD Károly vizsgálatai is azt támasztják alá, hogy amennyiben a tágabb értelemben vett büntető igazságszolgáltatás többi szereplője egyaránt független, úgy ennek következménye a teljes felelőtlenség. Ez történt Bulgáriában, ahol a bírák mellett az ügyészek, sőt a vizsgálók is függetlenül, minden kontroll nélkül végezték tevékenységüket. Nem véletlen, hogy a kötelező erejű nemzetközi dokumentumok csak a bírósággal, a bíróval szemben fogalmazzák meg a függetlenség és a pártatlanság követelményét. A közigazgatási tisztviselők, az ügyészek, a vizsgálók sem járhatnak el önkényesen, nekik is tartaniuk kell magukat a jogszabályokhoz, nem élhetnek vissza hatalmukkal, kötelesek tisztességesen ellátni a feladatukat. De mind a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, mind pedig az Emberi Jogok Európai Egyezménye kizárólag a bírák esetében kívánja meg a részes államoktól, hogy gondoskodjanak a függetlenség és a pártatlanság intézményi biztosítékairól. Ennek oka, hogy mindannyiunknak arra van jogunk, hogy a velünk szemben folytatott eljárásban csak az ügyre tartozó körülmények mérlegelésével születik döntés, és annak kell függetlennek lenni, aki a döntést hozza – márpedig a döntéshozó a bíró. (Ezen nem változtat az sem, hogy elfogadhatjuk az ügyész vagy a nyomozó hatóság akár szankciót kiszabó döntését, ilyenkor ugyanis magunk mondunk le a bírósági eljárásról, illetve a bírói döntésről.) Amihez tehát jogunk van, az az, hogy a bírósági eljárás legyen tárgyyszerű és pártatlan – ez a döntéshozatali vagy funkcionális függetlenség.⁷

A közzétartói tevékenység nagyobb számonkérhetőségének megteremtéséhez, kézenfekvő megoldás lett volna a kormányzati felelősség megteremtése. Ebben az esetben biztosítani kellene, hogy az ügyészség közzétartói feladatai ne rendelődjenek alá politikai érdekeknek. Ennek érdekében biztosítani kell azt, hogy az ügyészek számára egyedi ügyben csak rendkívül szigorú feltételek betartása mellett, és akkor is csak kivételesen lehessen pozitív (tehát az eljárás folytatására irányuló) utasítást adni. Ez az utasítás is csak írásban születethet, és úgy, hogy az utasítása ténye és tartalma az eljárás alanyai számára, és rajtuk keresztül a nyilvánosság számára is megismerhető legyen. Ennek biztosítására elő kell írni, hogy az egyedi ügyekben született miniszteri utasítást az ügy iratai között kell tárolni, és azt legkésőbb az iratismertetés során a terhelt és védője számára hozzáférhetővé kell tenni.

⁷ Bárd Károly: *Judicial Independence in the Accession Countries of Central and Eastern Europe and the Baltics*. . In: András Sajó (ed): *Judicial Integrity*. Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2004. 265-311.

Bárd Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában. A tisztességes eljárás büntetőügyekben – emberijog-dogmatikai értekezés*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007.

A kormány alá rendelt ügyészség esetén bármilyen alapjog-korlátozást csak bíró rendelhet el, illetve a halaszthatatlan sürgősség esetén meg kell teremteni a bírói kontroll lehetőségét, oly módon, hogy a törvénysértő eljárásnak érdemi szankciója legyen. Ugyancsak megfontolandó a kormány alá rendelés esetén a szervezet kormány alá rendelésével egyidejűleg az eljáró ügyészek függetlenségének megteremtése, tehát annak biztosítása, hogy az ügyben eljáró ügyész önállóan, csak a törvénynek alávetve, illetve átlátható módon és írásban érkezett, megindokolt utasításoknak alárendelve lássa el feladatát, szemben a mai helyzettel, ahol a felettesnek, végső soron a legfőbb ügyésznek korlátlan, ellenőrizhetetlen és számonkérhetetlen utasítási joga van.

Természetesen elfogadható az az érv is, hogy az elmúlt közel hatvan év, és ezen belül a rendszerváltás óta eltelt huszonkét év olyan közjogi hagyományt teremtett, amellyel nem összeegyeztethető a kormány alá rendelt ügyészség intézménye, mint ahogyan azt is lehet mondani, hogy az ilyen értelmű változás nem időszerű.⁸ Az azonban aggályokat vet fel, ha a politikai befolyást úgy teremti meg a törvényhozó, hogy közben azt állítja, hogy a függetlenséget erősíti meg. Az új Alaptörvényhez kapcsolódóan létrejött szabályozás pedig ezt tette.

Azzal, hogy az Országgyűlés a 2010. évi CXIII. törvénnyel módosította a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvényt, és megszüntette a legfőbb ügyész interpellálhatóságát, mandátumának idejét hat évről kilenc évre növelte, majd ezeket a rendelkezéseket az új Alaptörvényben is megerősítette úgy zárta le az ügyészség státusza körüli vitát, hogy azt valójában nem folytatta le. Sem a szakma, sem a közvélemény nem ismerhette meg azokat az érveket, amelyek a választott megoldás előnyeit bizonyították volna.

A megszületett megoldás egyáltalán nem aggálytalan, hiszen olyan politikai konstellációban, amikor a legfőbb ügyész jelölésére jogosult köztársasági elnök, és a parlamenti többség ugyanazon politikai oldal képviselői, akkor az elnök által történő jelölés nem zárja ki a „független” legfőbb ügyész megválasztásánál a politikai befolyást, amit a kétharmados parlamenti többség csak megerősít, a „méltatlanság okából történő” hivatalvesztés, pedig folyamatos befolyásolási lehetőséget teremt. Ugyancsak növeli a politikai befolyás lehetőségét a legfőbb ügyész újraválaszthatósága, és az a körülmény, hogy ha mandátumának lejártakor nem sikerül megválasztani az új legfőbb ügyészt, akkor a korábbi legfőbb ügyész továbbra is hivatalában maradhat.⁹

⁸ Jakab András szerint „nem indokolt az ügyészség Kormány alá rendelése, mert a magyar politikai kultúra ezt nem teszi lehetővé.” Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Budapest 2011. 159.

⁹ 2011. CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészségi életpályáról 22. § (2) bek. Ezt a rendelkezést a Velencei Bizottság az Országos Bírói Hivatal elnöke vonatkozásban már aggályosnak tartotta. Jelen kézirat leadásakor még nem ismert a Bizottság ügyészséget érintő állásfoglalása, de aligha lesz meglepő, ha a legfőbb ügyészség esetén is hasonló állásfoglalás születik.

4. A célok elérése érdekében (függetlenül attól, hogy Ön a célokkal egyetért-e) hatékonyak-e a választott új szabályok?

Ha a valódi cél a függetlenség megteremtése volt, akkor a választott megoldás nem hatékony. Amennyiben azonban a jogalkotó célja az volt, hogy hosszú távra – akár évtizedekre – biztosítsa politikai befolyását az ügyészi szervezetre, akkor a választott megoldás ezt a célt jól szolgálja.

5. A választott új szabályok összhangban vannak-e az új Alaptörvénnyel?

Mint láttuk ebben az esetben előbb született a választott szabály és az lett átemelve az Alaptörvénybe. Ugyanakkor álláspontom szerint a választott megoldás az Alaptörvény negyedik kiegészítésével az Alaptörvényben beemelt azon követelményt, hogy „a legfőbb ügyész és az ügyészség független”, nem biztosítja.

6. Az új szabályok összhangban vannak-e nemzetközi (kül. emberi jogi) és EU-jogi kötelezettségeinkkel?

A kérdésben szereplő nemzetközijogi követelmények számolnak azzal, hogy mind az EU tagállamai között, mind a nemzetközi gyakorlatban széles palettája található az ügyészség tevékenységét szabályozó normáknak. Ezért a nemzetközi normák viszonylag megengedők, így nem állítható, hogy a magyar szabályozás nemzetközi jogi normákkal vagy kötelezettségeinkkel ellentétes volna.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Jogi- és emberi jogi bizottságának elnöke 2008. július 11-én levélben kérte fel a Velencei Bizottságot egy az igazságszolgáltatás függetlenségével kapcsolatos vélemény elkészítésére. A Bizottság két véleményt is elkészített, az elsőt a Bizottság 82. plenáris ülésén 2010. március 12-13-án fogadta el a bíróságok és a bírák függetlenségével kapcsolatban.¹⁰ A másodikat a Bizottság 85. plenáris ülésén 2010. december 17-18-án az ügyészséggel kapcsolatban.¹¹ Mint az tudott a Bizottság ajánlásai nem kötelező érvényűek, azonban az a tudás amire ezek a megállapítások épülnek nem hagyható figyelmen kívül.

Ezek az állásfoglalások, nem a magyar szabályozást véleményezték, hanem azokat az európai sztenderdeket kívánták összefoglalni, amelyek a Velencei Bizottság követendőnek tart. Az állásfoglalások tartalma mind a bíróságok, mind az ügyészség vonatkozásában már publikus volt akkor, amikor a magyar szabályozás készült.

¹⁰ CDL-AD(2010)004. [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)004-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)004-e.pdf)

¹¹ CDL-AD(2010)040. Chapter 34 [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)040-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)040-e.pdf)

Az ügyészségről szóló dokumentum éppen a korábbi 1995-ben készült magyar alkotmánytervezethez fűzött bizottsági jelentést idézi, amikor megállapítja, hogy a legfőbb ügyész megválasztásának és elmozdításának módja kulcsfontosságú az ügyészi szervezet megfelelő működése szempontjából. A Bizottság a magyar tervezettel kapcsolatban megállapította, hogy a legfőbb ügyész kiválasztásának módjának olyannak kell lennie, hogy az megnyerje a közvélemény bizalmát és az igazságszolgáltatás és a jogi szakma megbecsülését. Ezért szakmai, politikamentes szakértelmet kell bevonni a kiválasztás folyamatába. Mindazonáltal érthető, hogy mivel a vádemelések gyakorlata kihat az állam rendezett és hatékony működésére, a kormányzat bizonyos befolyást kíván magának a kiválasztás folyamatában, és nem akarja teljes egészében átengedni a jelölés folyamatát egy tőle elkülönült testületnek, bármennyire is tiszteletre méltó legyen az. Ezért megfontolandó olyan jelölő bizottság létrehozása, amelyben a szakmai közvélemény álláspontja kellően képviselve van, és egyúttal élvezzi a kormányzat bizalmát.¹²

A Velencei Bizottság ajánlásában leszögezi, hogy nincsen egységes európai követelmény az ügyészi szervezettel kapcsolatban, mindazonáltal 25 pontban összefoglalta azokat az ajánlásait, amelyek megvalósulása megakadályozza a politikai befolyást. Ezek a pontok egyfajta európai sztenderdet jelentenek. Az alábbiakban ezen pontok közül azt a 16 pontot veszem sorba, ahol szerintem a Velencei Bizottság által megfogalmazott követelményekkel nincs összhangban a magyar megoldás.

1. *A legfőbb ügyész jelölésének folyamatában a jelölt szakmai rátermettségéről be kell szerezni a jogi szakma (beleértve az ügyészek) és a civil szervezetek véleményét.* Ilyen lépés a magyar jelölési folyamatban nem szerepel, csupán az a megkötés, hogy a legfőbb ügyészt az ügyészek közül kell megválasztani. Az ügyészség rendkívül erős hierarchiája miatt ez a szabály ellentmondásos következményekkel járhat, hiszen a hivatalban lévő legfőbb ügyész gyakorlatilag megakadályozhatja potenciális utódjának megválasztását. A hatályos magyar szabályozás a köztársasági elnök teljes diszkrecionális jogát teremti meg a jelölés során, nem írja elő azt, hogy akár az ügyészeket, akár a jogi szakma egyéb képviselőit meg kellene hallgatni. (Ugyanakkor nem is zárja ki ezt a lehetőséget.)
2. *Azokban az országokban ahol a legfőbb ügyészt az országgyűlés választja a jelölési folyamat politikai befolyásolásának veszélye csökkenthető azáltal, ha a választás előkészítését parlamenti bizottság végzi.* A hatályos magyar szabályozásban a köztársasági elnök által jelölt személyt az Országgyűlés illetékes bizottsága meghallgatja, de a bizottságnak nincs joga megakasztani a választási folyamatot. A bizottság meghallgatása a legfőbb ügyész esetében is – mint ahogy más közjogi tisztségviselők esetében – többnyire formális.
3. *A legfőbb ügyész megválasztása során a minősített többséggel történő választás elősegítheti azt, hogy a kiválasztás folyamatában széles konszenzus érvényesüljön.* Az új magyar szabályozás, szemben a korábbi alkotmányi rendelkezéssel, amely a képviselők felének szavazatához kötötte a legfőbb ügyész megválasztását, kétharmados választási szabályt ír elő. Tekintettel azonban az aránytalan választási rendszerre, amelynek következtében a listára leadott szavazatok 53%-ával kétharmadot meghaladó mandátumtöbbséget lehetett szerezni a 2010-es választáson, ez a rendelkezés

¹² CDL(1995)073rev., chapter 11.

semmilyen mértékben nem segítette elő a „széles konszenzus” megteremtését. Amely konszenzus hiány minden olyan esetben reprodukálódik, amikor a köztársasági elnök és a kormánytöbbség azonos politikai oldal képviselőiből áll, és a kormány kétharmados többséggel rendelkezik az Országgyűlésben.¹³

4. *A legfőbb ügyészt lehetőség szerint határozatlan időre, vagy relatíve hosszú időre célszerű megválasztani az újraválasztás lehetősége nélkül. A legfőbb ügyész mandátuma lehetőség szerint időben ne essék egybe az országgyűlés mandátumával.* A korábbi magyar szabályozás a legfőbb ügyész mandátumát hat évben szabályozta, ami így nem esett egybe az Országgyűlés mandátumával. A rendszerváltást követően megválasztott, majd újraválasztott legfőbb ügyészt, Györgyi Kálmánt széles konszenzussal választották meg. Amikor Györgyi Kálmán váratlan lemondása folytán 2000-ben új legfőbb ügyészt választottak, a Göncz Árpád által jelölt Polt Pétert a három kormánypárt közül csak kettő (a FIDESZ és a Független Kisgazdapárt) támogatta, valamint támogatást kapott az egyik ellenzéki párttól (MIÉP). Az MDF, az MSZP és az SZDSZ nem támogatta megválasztását. 2006-ban Sólyom László köztársasági elnök nem jelölte újra Polt Pétert, a helyette jelölt Kovács Tamást ismét konszenzussal választotta meg az Országgyűlés. Polt Péter 2010-es megválasztásakor ez a konszenzus nem volt meg. Itt említendő, hogy a Velencei Bizottság CDL-AD(2012)001-es számú, 2012 március 19-én elfogadott a magyarországi bírósági reformmal kapcsolatos véleményében az Országos Bírói Hivatal elnökének kilenc évre történő megválasztását aggályosnak tartotta, annak túl hosszú időtartama miatt. Ugyanebben a véleményben az OBH elnökének újraválaszthatóságát is bírálta, amit a jogalkotó korrigált is.
5. *Ha létezik valamilyen rendelkezés a legfőbb ügyész mandátumának lejártát követő alkalmazására (például arra, hogy bíróként dolgozhat tovább), akkor azt a megbízatás megszerzése előtt tisztázni kell. Másrésztől nem létezhet általános tilalom arra nézve, hogy a mandátuma lejártát követően a volt legfőbb ügyész más közhivatalt lásson el megbízatása alatt vagy után.* Az ügyészségi szolgálati viszonyról szóló törvény¹⁴ 23 § (1) bekezdése kimondja, hogy „[a] megbízatási időtartam leteltét követő nappal a volt legfőbb ügyészt – ha ehhez hozzájárul – más ügyészi munkakörbe kell áthelyezni”. 2006-ban a legfőbb ügyész megbízatásának megszűnését megelőzően került be a törvénybe. Ilyen rendelkezés a közjogi tisztségviselők döntő többségénél ma sem létezik.
6. *A legfőbb ügyész megbízatása megszűnésének okait a törvénynek kell tartalmaznia, és a megszűnési okok fennállásáról szakértőkből álló testületnek kell állást foglalnia.* Az ügyészségi szolgálati viszonyról szóló törvény rendelkezik a megszűnés okairól, szakértői testületről viszont nem. Mint ahogy nem rendelkezik jogszabály arról sem, hogy mi a teendő abban az esetben, ha a legfőbb ügyészt bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják.¹⁵

¹³ A rendszerváltás óta eltelt időben megtartott hat országgyűlési választást követően eddig már kétszer fordult elő, hogy a kormányzati többség kétharmadot meghaladó mandátummal rendelkezett, és a jelenleg hatályos, 2011. évi CCIII. törvény az országgyűlési képviselők választásáról, sem csökkenti ennek valószínűségét, sőt inkább növeli.

¹⁴ 2011. évi CLXIV. törvény

¹⁵ Úgy tűnik a jogalkotó figyelmét elkerülte az a körülmény, hogy a Házaszály és a büntetőeljárás törvény szerint a legfőbb ügyészt érintő mentelmi ügyben nincs rendezve a követendő eljárás. A törvény utaló szabálya azt mondja ki, hogy az ügyészek mentelmi ügyében az országgyűlési képviselőkre vonatkozó szabályok szerint kell eljárni. A képviselők esetén a mentelmi jog felfüggesztésére a legfőbb ügyésznek kell indítványt előterjeszteni. Nyilván nem tipikus eset, de kizárni mégsem lehet azt, amikor a legfőbb ügyész mentelmi jogának felfüggesztéséről kellene döntenie. A hatályos szabályok szerint ebben az esetben is a legfőbb

7. *A legfőbb ügyész számára biztosítani kell a tisztességes meghallgatás lehetőségét felmentése előtt, beleértve a parlament előtti meghallgatás lehetőségét.* A magyar jogszabály nem zárja ki a meghallgatás lehetőségét, de nem is írja elő kötelezően a megbízatás megszűnésének valamennyi vitára okot adó esetében. Mint arra korábban már utaltam, a megbízatás megszűnésének okai közül vitára adhat okot a hivatalvesztésnek az az esete, amikor az előterjesztő szerint a legfőbb ügyész önhibájából nem tudja ellátni feladatát, illetve a méltatlanság esete is. A törvény nem rendezi azt az esetet, hogy mi a teendő akkor, ha a legfőbb ügyész vitatja a hivatalvesztés indoklását vagy törvényességét.
8. *Ki kell zárni azt a lehetőséget, hogy a legfőbb ügyészt a törvényhozás egyedi ügyben számonkérje a vádemelés vagy a vádemelés elmaradásának kérdésében. A vádemelés vagy annak elmaradása kérdésében egyedül az ügyészség hivatott döntené és nem a végrehajtó hatalom, vagy a törvényhozás. Mindazonáltal az általános vádemelési politika (büntetőpolitika) kérdéseiben a törvényhozásnak, az igazságügyi kormányzatnak vagy a kormánynak meghatározó szerepe lehet.* A 2010-es alkotmánymódosítás – és az Alaptörvény – kizárja a legfőbb ügyész interpellálhatóságát, így egyedi ügyben sem interpellálható. A vádemelési politikába viszont formálisan sem a törvényhozás, sem a végrehajtó hatalom nem játszhat szerepet a hatályos törvények alapján.
9. *A számonkérhetőség (illetve hiányának) legnagyobb problémái az ügyészek vádemelésétől tartózkodó döntései kapcsán merülnek fel. Amennyiben nincs jogi eszköz a vádemelések elmaradása esetén – például a sértett fellépési lehetősége – akkor a számonkérhetőség hiányának magas kockázatával lehet számolni.* A hatályos magyar szabályok lehetővé teszik, hogy a sértett pótmagánvádlóként lépjen fel. Ugyanakkor a legfőbb ügyész indítványára az Alkotmánybíróság 42/2005. (XI. 14.) AB határozatával, szemben a Legfelsőbb Bíróság 3/2004. BJE elvi döntésével, úgy foglalt állást, hogy az állami vagyon sérelmére elkövetett bűncselekmény esetén az állam mint pótmagánvádló nem léphet fel. Ha a legfőbb ügyész megválasztása során a választáskor többséget – ráadásul kétharmados többséget élvező kormánypártok – és az ugyancsak kormánypárti elkötelezettségű elnök olyan személyt jelölne legfőbb ügyésznek, akinek politikai neutralitása megkérdőjelezhető, akkor a parlamenti arányok újabb választást követő változása különösen érzékeny helyzetet teremthet.
10. *Az egyes ügyészek esetében a kinevezettek szakmai színvonalának biztosítására szakértői közreműködés indokolt.* Mint a későbbiekben látható lesz, külső szakmai kontroll az ügyészségi fogalmazók, titkárok, vagy ügyészek kinevezésénél nem létezik.
11. *A 2000(19) számú Ajánlásban szereplő garanciák az illegális utasítások ellen nem elegendők, és nem nyújtanak kellő biztosítékot a törvénytelen utasítások ellen. Bármely olyan utasítás, amely az alárendelt ügyész álláspontjának megváltoztatását kezdeményezi indokolt határozat formájában kell, hogy megszülessen, és a törvénytelen utasítás gyanúja esetén bíróság, vagy más független szerv, mint például az Ügyészi Tanács, határozhasson az utasítás törvénytelenségéről.* A törvénytelen utasítás esetén az ügyésznek joga van kérni az utasítás írásban történő megfogalmazását, ugyanakkor bíróság, vagy független szerv bevonására az ilyen szervezeten belüli vitákba a magyar szabályozás nem nyújt lehetőséget.

ügyésznek kell indítványt előterjesztenie saját mentelmi jogának felfüggesztése érdekében. A törvény nem szól arról, hogy ilyenkor esetleg egy kötelező helyettesítési szabály lépne életbe, és a legfőbb ügyész mentelmi ügyében más szabályt kellene követni, mint egyébként.

12. Az ügyészek áthelyezése alkalmas eszköz lehet az egyes ügyészekkel szembeni nyomásgyakorlásra, vagy lehetséges a „nem engedelmes” ügyész elmozdítása az adott ügyről. Ilyen esetek megelőzésére egy független testülethez például az Ügyészi Tanácshoz fordulás lehetőségét meg kell teremteni. Ilyen lehetőséget a magyar jog nem ismer.
13. Ahol létezik Ügyészi Tanács, annak tagjai között az ügyészi szervezet minden szintjének képviseletet kell kapnia, és képvisellel kell rendelkeznie más jogi szakmáknak és a jogtudomány képviselőinek is. Ahol a törvényhozás választja a tanács tagjait, kívánatos, hogy azt minősített többséggel tegye. A határozatban szereplő Ügyészi Tanács Magyarországon nem létezik. Az ügyészségi alkalmazottak tanácsa¹⁶ inkább érdekképviseleti testület, az ügyészi tanácsok pedig véleményező, és nem döntést hozó szervek.¹⁷
14. Az ügyészek kiválasztási folyamatának, az általuk ellátott feladat fontosságára tekintettel döntő szerepe van egy hatékony és igazságos büntető igazságszolgáltatási rendszerben. A kiválasztás és előmenetel szabályai nem felelnek meg az átláthatóság követelményeinek, különösen, ha összehasonlítjuk a bírósági fogalmazók és bírák kiválasztásának folyamatával.
15. Egy szakértői szervezetnek, mint például az Ügyészi Tanácsnak fontos szerepet kell betöltenie a képzési programok kialakításában. Magyarországon ilyen értelemben vett Ügyészi Tanács nem működik.
16. Néhány országban az „ügyész javára való elfogultság” az ügyészi indítványok szinte automatikus elfogadásához vezet. Ez nem csak az érintettek alapvető jogait veszélyeztető tendencia, hanem a bírói függetlenséget is. Tudományos kutatások hiányában nehéz ebben a kérdésben állást foglalni a magyar gyakorlatot illetően. A 2006. őszi eseményeket követő eljárásoknál felmerült annak gyanúja, hogy a bíróságok az ügyész indítványa esetén automatikusan elrendelték a kényszerintézkedést, illetve a bűnösséget megállapító ítéleteknél is létezik a „ügyész javára elfogultság”. Alapos kutatás a témában még nem folyt, így nehéz eldönteni, hogy valós problémáról van-e szó.

A fentiekből az látszik, hogy a Velencei Bizottság által megfogalmazott követelményeknek kevesebb, mint felében mondható az, hogy a magyar szabályozás megfelel ezeknek a követelményeknek. Egy olyan szervezet esetében, amely a magyar közjogban azon ritka intézmények közé tartozik, amely más állami szerv által döntéseinek egy részénél egyáltalán nem ellenőrizhető, és társadalmi kontrollja is csak korlátozott, fontos garanciális szabályt jelentene, ha a függetlenség liberális elve mellett a számonkérhetőség demokratikus normájának is megfelelné.

Ennek a követelménynek az ügyészség nem felel meg, bár kétségtelenül számos döntésével szemben van bírósági kontroll, a negatív érdemi döntések esetén ez a kontroll azonban rendkívül szűk. A belső szervezeti döntések esetén pedig még szűkebb. Ebből az következik, hogy a szabályozás jelenlegi módja nem nyújt meggyőző garanciát sem a szakmai színvonal, sem az etikai normák megtartására. A belső döntési folyamatok nem átláthatóak, nem normatív

¹⁶ 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészségi életpályáról 3-5. §

¹⁷ 2011. évi CLXIV. törvény a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészségi életpályáról 7-10. §

szempontokon nyugszanak, és a nyilvánosság számára teljes mértékben ismeretlen, hogy milyen számonkérhetőségi szabályok érvényesülnek. Így például nem lehet tudni arról, hogy a korrupció miatt felelősségre vont ügyészek kiválasztásának, előmenetelének döntési folyamatában történtek-e hibák, és ha igen ezeknek a hibáknak a kiküszöbölésére tettek-e kísérletet. A nyilvánosság arról sem értesülhet, hogy olyan, nagy figyelmet kapott ügyekben, ahol a büntetőlejárás során a bűnösséget tévesen állapították meg, (mint például a Móri ügyben) történt-e vizsgálat annak kiderítésére, hogy mi a vezetett a téves elítéléshez, ebben szerepet játszott-e az eljáró ügyészek hibája vagy mulasztása, vagy éppen a rendszer belső diszfunkciója. Adós marad ilyen formán a szervezet azzal is, hogy megnyugtató választ adjon arra a kérdésre, hogy a jövőben milyen garanciák fognak a rendelkezésre állni az ilyen hibák kiküszöbölésére.

7. Szükségesnek látja-e a szabályozás módosítását a közeljövőben, és ha igen, akkor mely pontokon és miért?

Szerintem a jövőben vagy a kormányzati alárendelés, vagy a tényleges függetlenség, a politikai befolyásmentesség felé el kell mozdítani a szabályozást, az utóbbi esetben is úgy, hogy az ügyészi szerevezet működése ellenőrizhető és számonkérhető legyen.

© Hack Péter, MTA TK

MTA Law Working Papers

Kiadó: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont

Székhely: 1014 Budapest, Országház utca 30.

Felelős kiadó: Körösi András főigazgató

Szerkesztő: Szalai Ákos

Honlap: <http://jog.tk.mta.hu/mtalwp>

Email: szalai.akos@tk.mta.hu

ISSN 2064-4515